

■国際シンポジウム■

《総括》

教育行政事象としての国際アセスメントと 日本からの貢献のあり方

林 寛平（信州大学）

本シンポジウムでは、2013年に行われた国際シンポジウム「検証 教育のガバナンス改革」の成果を引き継ぎつつ、大規模国際アセスメントという新しいツールの登場による教育行政学への影響を検討することを企画した。本シンポジウムの開催によって、国際アセスメント時代における教育行政学研究の課題を学会員と共有することを目指した。その際、これまで英米豪中心の議論を相対化するために、韓国、オーストラリア、スウェーデン、ロシアの研究者に報告を依頼した。登壇者がそれぞれ外国研究に関わっていることから、他国を映し鏡にして、日本との差異や共通項が強調される発表になった。

大規模国際アセスメントに関する議論は日本カリキュラム学会、日本教育方法学会、日本比較教育学会などで展開されてきたが、日本教育行政学会での検討は進んでいない。しかし、大規模国際アセスメントが政策に示唆を与えることを目的にしていることを鑑みると、教育行政学研究の役割は大きい。

大規模国際アセスメントは複雑な教育の営みをシンプルに見せることで政治的影響力を獲得してきた。しかし、シンプルに見せるために、運営や分析の方法はますます複雑になっている。統計的な手法が複雑になるほど、ごく限られた人だけが使える道具になり、人々の関心は薄まっていく。大規模国際アセスメントの影響力は2000年代以降非常に大きくなっており、能力観の設定、運営の方法、分析の手法など、細部の決定のひとつひとつが「政治」の場を生んでいる。その意味で、PISAのサイクルが3巡目に入り、おおむね

その傾向が見えてきた今こそ、教育行政学研究の俎上に載せる時期が来たとも言える。以下では、シンポジウムにおける4者からの発表と後半の議論に基づいて、大規模国際アセスメントを開発・運営・分析・活用という4つの段階に分けて捉え、教育行政学が担う課題と、日本からの貢献のあり方を整理したい。

21世紀型スキル(ATC21s)やDeSeCo, Education 2030(DeSeCo 2.0)などが特定の能力観を設定し、テストとして実施可能な形で編集するプロセスは開発段階にあたる。OECDが各国のカリキュラムに依拠せず、経済界(主に経営者)の意見を収集して能力観に反映させたことは、PISAが当初から経済的な指向性を持っていたことを裏付けている。また、欧州中心のDeSeCoに対する米国中心のATC21sの動きは、能力観をめぐる地域間のせめぎ合いと見做すこともでき、その背後にいるスポンサー(IT企業)が教育行政を間接的に動かそうとしていると見ることもできる。このような能力観の策定プロセスにおける政治的なやりとりや意思決定の在り方、組織体制(PISA Governing Board:PGBなど)に関する研究は、行政学研究として担うべき課題と言える。

運営に関しては、例えばIEAにおいて、当初は各国の学者が代表となって調査を実施していたものの、最近では中央政府の行政官が代表になる場合が多くなるなど、アクターの変容が挙げられる。科学的探究として始められた事業がいまや各国の教育行政の一部として組み込まれている。また、調査プロセスにピアソン社やマイクロソフト社などの利害関係の強い民間企業が参入していることが報告された。ピアソン社は早い段階からPISAに関心を持ちたびたび応札してきたが、そのたびにPGBでは慎重な議論がなされ、大きな案件は受注できなかった。ピアソン社はマイケル・バーバー博士を雇ってLearning Curveというウェブサイトの運営を始め、国際アセスメントのデータ活用を促す投資を行ってきた。さらに、PISAの責任者であるアンドレアス・シュライヒャー博士を筆頭に、関係する研究者に様々な形でリソースを提供し、関係を深めてきた。PISA2018のフレームワーク策定をピアソン社に任せるという決定に至るまでの議論を検証する必要がある。

分析に関しては、心理学や経済学分野から新しい分析手法の提案が数多くなされており、特に分析の妥当性に関する議論は深まっている。しかし、二次分析を促すシステム作りなどの議論は尽くされているとは言えない。澤野会員が指摘したように、本来大規模国際アセスメントは国内における上位と下位の生徒（あるいは学校、教師、制度）の差にこそ政策立案の可能性があるはずだが、特にPISAにおいては国家間の平均点の比較があまりにも強い影響力を持っており、本来期待されるべき政策立案に十分な注意が向けられていない現状がある。リンガード教授が指摘するように、PISAの二次報告書を取り上げるメディアは皆無で、質の改善を地道に続ける姿勢が尊重されていない。日本国内の状況を見ても、実施にかかる膨大な予算と努力に比べて、分析に費やすリソースの割合は十分でないと言えるだろう。これは参加国共通の課題となっている。分析にリソースが割けない構造的な問題を分析し、メディアによるデータの扱い方をより洗練させる必要がある。

活用に関しては、昨今特に大きな課題となっている。国レベルでは、エビデンスに基づいた政策立案が注目を集めているが、政策は極めて社会科学的过程で決定される。すなわち、分析の妥当性や手続きの正統性よりも正当性の方が重視される。そのため、誰が、どのような意図でデータを加工し、何に活用しようとしているのかという視点が必要になる。データを学校間競争やアカウントビリティのために使うことには多くの批判や懸念があがっている。学校の質保証はほとんどのケースで教師の質の問題にすり替えられており、問題が細かく「分析」はされるものの、その分析を統合してより上位の問題を改善・修正したり、前提条件を問い直したりするような議論には結びつかず、「犯人捜し」に終始してしまう傾向がある。その点で、韓国がPISAの結果を保守主義的な教育への批判と進歩主義的教育の推進に用いているとの報告は、他国との比較で非常に興味深い。

大規模国際アセスメントの結果の活用にあたっては、各国の文化や歴史、政治状況などの影響が非常に強く、OECDなどのテスト開発機関が想定するように政策への示唆を容易に得られるのか疑わしい。ある政策がランダム化比較試験などの分析を経て効果があると示されたり、費用効果分析によって

比較的効率性が高いと認められたとしても、既存の制度や他の施策との組み合わせによって、効果が相殺されたり、費用の外部化や負の効果が生まれたりする可能性がある。また、先進国の利益代表であるOECDが特定の政策を対象に分析することは、領域を選定する時点でバイアスがかかっており、政策提案者の意図が反映されているといえる。このような様々な社会科学的なファクターが存在するにもかかわらず、それらの政策提案があたかも唯一の正解であるかのような提示のされ方をしていることには問題がある。加えて、活用から開発へのフィードバックにも着目する必要がある。スウェーデンの報告にあるように、教育改革に水平・垂直方向のさまざまなアクターが参入してきたことによって、エビデンスに基づく「客観的な方法」が重宝されるようになった。これは、学校の民主化を促すために行われた脱集権化や市場化改革によって必然的に水路づけられた動機だといえる。

このように、大規模国際アセスメントの開発、運営、分析、活用の各プロセスにおいて、教育行政学の知見が求められている。これまで、英米豪を中心とする研究者たちから、主にPISAに対する批判的な研究が提供されてきた。しかし、国際アセスメントに対する関わり方は地域ごとに異なっているため、この分野での影響力が比較的乏しい日本やアジア諸国も、積極的に議論に参加することが重要である。

日本はテスト文化に馴染みが深く、教育産業や私立学校も教育行政の一部として重要な役割を果たしてきた。また、英米豪とは異なり、教師の社会的ステータスが比較的高いと認識され、教員の広域人事や指導主事などの特徴的な制度がある。一般的に、中学校教師の多くは定期試験問題を作成する能力があり、生徒は教師の指示を聞き漏らさない態度が身につけている。学習指導要領や教科書の内容をこれほど忠実に教えようとする教員集団は極めて特殊である。このような特異な条件があるからこそ、PISAのランキングに敏感に反応し、教科書検定や採択が政治問題として扱われる一方で、国際アセスメントや地方自治体による標準テストに対する反対運動がそれほど広がらないのかもしれない。

また、教育行政事象の固有性や特殊性に着目して、行政学や政治学、財政

学や社会学，歴史研究や比較研究と教育とを紐帯する日本と韓国の教育行政学会における試みは，世界的に見て特徴的である。このような視点から，我が国での大規模国際アセスメントの展開や新自由主義との関係，NPMの浸潤などの事象を捉えることは，英米豪発信の偏りを補正し，この分野の議論を発展させるために欠かせない視点となるだろう。

本シンポジウムでは国際アセスメント研究のごく一部に触れることしかできなかったが，これを機会に学会員に課題が共有され，この議論への日本からの参加が活性化することを願っている。